联 合 国 S/2019/768



安全理事会

Distr.: General
23 September 2019
Chinese
Original: English

2019 年 9 月 20 日秘书长给安全理事会主席的信

谨此提及安全理事会第 1990(2011)号决议所设、任务期限经第 2469(2019)号决议延长的联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)。

2018 年 8 月 20 日，曾就联阿安全部队重组一事去函(S/2018/778)。现根据安全理事会第 2465(2019)号和第 2469(2019)号决议的规定，从联阿安全部队为联合边界核查与监测机制提供的支持入手，就联阿安全部队的任务和配置进行分析并提出建议(见附件)。

请提请安全理事会成员注意本函及其附件为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)

19-16364 (C) 260919 260919





附件

部署联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)并建立联合边界核查与监测机制，为的是营造有利环境，落实联阿安全部队和联合边界核查与检测机制各自任务规定的基础——2011 年 6 月 20 日《苏丹共和国政府与苏丹人民解放运动关于阿卜耶伊地区临时行政和安全安排的协定》和 2011 年 7 月 30 日《苏丹政府与南苏丹政府关于边界监测支助团的协定》。

此二协定旨在防止各方在阿卜耶伊的最终地位确立、两国的边界标定前发生任何对抗，已于 2012 年 9 月 27 日纳入在非洲联盟高级别执行小组的主持下经谈判达成的合作协定。

苏丹与南苏丹之间的近期动向

近几个月联合边界核查与监测机制取得的进展有限，系由苏丹和南苏丹的政治事态发展所致。在喀土穆，过渡军事委员会于 2019 年 4 月成立，其随后在非洲联盟和埃塞俄比亚的协助下与自由和变革力量进行的谈判于 2019 年 8 月结束。在朱巴，2018 年 9 月 12 日签署的《解决南苏丹共和国冲突重振协议》在执行上仍然面临严重挑战，因此需要从 2019 年 5 月起将过渡预备期延长 6 个月，留出更多时间组建重振后的民族团结过渡政府。

苏丹和南苏丹国内出现政治危机，未能达到安全理事会第 2465(2019)号决议就联合边界核查与监测机制的任务执行工作设定的基准。

2019 年 8 月，宪法宣言在喀土穆签署，其中一条规定在接下来 6 个月内解决全部尚未解决的冲突。《宣言》为走出现状、推动政治进程创造了机遇，特别是非洲联盟和平与安全理事会此前已经决定于 2019 年 9 月 6 日解除关于暂停苏丹参加非洲联盟一切活动的措施。萨尔瓦•基尔总统配合苏丹和平进程，主办了喀土穆过渡政府与某些苏丹武装团体在朱巴进行的会谈，使之得以就预计于 2019 年 10 月启动的和谈商定一份路线图。作为回报，苏丹当局——南苏丹和平进程的担保方——为里克•马沙尔博士 9 月 9 日返回朱巴提供了便利。

在两国之间出现积极动向的基础上，苏丹总理阿卜杜拉•哈姆多克于 9 月 12 日访问朱巴，与基尔先生讨论了加强双边关系的办法。这为推动落实两国 2005 年《全面和平协议》中尚未落实的条款，包括关于有争议的边界地区和阿卜耶伊的条款，及时提供了动力。

联合边界核查与检测机制的任务执行进展情况

由于政治动荡，苏丹和南苏丹当局不再优先处理阿卜耶伊的地位和边界相关问题。在此情况下，联合边界核查与检测机制在安全理事会第 2465(2019)号决议确立的基准方面所获进展甚微。

联合国阿卜耶伊临时安全部队和联合边界核查与检测机制的巡逻工作

联合边界核查与监测机制在请求各方批准空中侦查时，没有受到任何限制。2019 年 4 月 15 日至 9 月 7 日，计划开展空中巡逻 39 次，用旋转翼飞机在西部地

区、用固定翼飞机在东部地区实际开展 28 次。出于各种原因，例如没有航空资产、天气条件恶劣和安全威胁，总共取消 11 次。

同期，但凡请求在非军事化边界安全区进行地面巡逻和降落，均能及时获得批准。关于地面巡逻，计划开展 122 次；实际开展 85 次；主要因为天气条件恶劣、道路状况糟糕，取消 37 次。2019 年 7 月，南苏丹警察和地方当局数次阻挠，不让联合边界核查与监测机制工作人员从位于 Tishwin 的队部出发，进入非军事化边界安全区进行地面巡逻。联阿安全部队和联合边界核查与监测机制领导在朱巴与南苏丹当局接触后，国防部长于 2019 年 8 月 6 日致函地方行政机关，指示南苏丹国家警察局尊重联阿安全部队和联合边界核查与监测机制工作人员在行动区内的行动自由。地面巡逻从 2019 年 9 月 12 日起恢复。

联合边界核查与监测机制队部

两个区总部(戈克马查尔、卡杜格利)和三个队部(Tishwin、Safahah/Kiir Adem、Sumayah/War-Abar)已经落成并全面运转。联合边界核查与监测机制已同两国政府洽谈，以便在阿布库萨建立第四个队部。联阿安全部队近期访问了喀土穆和朱巴。其间，包括几个月来一直不让部署第四个队部的苏丹人民解放军反对派(苏人解反对派)在内的有关方面保证，联阿安全部队可以着手部署。目前，正在进行后勤准备，以便在旱季到来时部署队部。同样，有关方面保证，今后联合边界核查与监测机制配备全面作业能力的条件一旦成熟，就可以在布拉姆(苏丹)和马拉卡勒或 Renk(南苏丹)部署剩余的两个区总部。

联合政治和安全机制

在本报告所述期间，联合政治和安全机制没有开会。不过，非洲联盟和平与安全理事会决定解除关于暂停苏丹参加非洲联盟一切活动的措施后，联合政治和安全机制争取至迟于 2019 年 10 月下旬召开一次会议。

非军事化边界安全区

尽管双方承诺在联合政治和安全机制最近一次于 2019 年 3 月 18 日举行会议后 30 天内调离余下的部队，但是没有收到任何关于南苏丹人民国防军已经撤出 14 英里非军事化边界安全区的确认。联阿安全部队继续报告说，南苏丹人民国防军在 Wierayen 和 Tomkiu 设有军营，南苏丹警察和苏丹警察在 Tishwin 附近建有营地，苏人解反对派在阿布库萨一带出没。

过境走廊

联合边界核查与监测机制确认 Higlig/本提乌和 Sumayah 的边境口岸在未设移民管理办公室的情况下仍可通行，但未发现其余过境走廊取得任何进展，尽管双方承诺在联合政治和安全机制于 2019 年 3 月 18 日举行会议后 30 天内重新开放过境走廊。

标界

由于非洲联盟和平与安全理事会决定暂停苏丹会籍，联合边境委员会、标界联委会在本报告所述期间均未开会。

国家监测员

目前，联合边界核查与监测机制的 68 名工作人员中有 66 名是来自苏丹和南苏丹的国家监测员。其中，32 名系苏丹武装部队官员，34 名系南苏丹人民国防军官员。他们积极参与了联合边界核查与监测机制的大多数业务活动，并使联合边界核查与监测机制与两国武装部队之间的沟通渠道保持畅通。保有这一能力可以建立信心，此项措施应当在今后的工作中加以利用。

意见

在本报告所述期间，苏丹和南苏丹之间关于完成边界相关谈判的政治进程缺乏进展。然而，这并不是说联阿安全部队特别是联合边界核查与监测机制在两国边界沿线继续发挥的稳定作用无关紧要。有积极迹象表明，随着过渡政府在喀土穆成立并承诺结束苏丹境内余下的所有冲突，陷入停滞的进程可能重新复苏。南苏丹为这一进程提供了支持，主办了与苏丹武装团体的会谈。

尽管政治态势不断变化，但是联合边界核查与监测机制在联阿安全部队的协助下，仍然在边境地区独立发挥了稳定作用。持续开展监测活动、定期与主要利益攸关方联系、在首都一级进行接触，既对潜在破坏者起到了威慑作用，也有助于双方之间建立信任。在此方面，联合边界核查与监测机制仍是一个不可或缺的工具，可用来执行联合政治和安全机制今后就边界问题作出的一切决定。

大多数利益攸关方都赞成这一观点：联合政治和安全机制是获得两国政府同意的、为数不多的平台之一，所以可以充当复谈的起点。接下来几个月，双方对政治解决边界问题的决心将受到考验，可能为联阿安全部队加大对联合边界核查与监测机制的支持力度奠定基础。

挑战

在达到安全理事会第 2465(2019)号决议规定的基准方面缺乏显著进展，原因多种多样。它们超出了联合边界核查与监测机制的控制范围，就算有效执行任务的决心再大，也无济于事。随着两国进入新的阶段、成立过渡机构，在接下来这段时期，就阿卜耶伊最终地位和标界问题展开的讨论要么获得突破，要么遇到挫折。所有国际和区域合作伙伴都应当继续施压，继续支持双方解决分歧。非洲联盟高级别执行小组、非洲联盟边境方案、秘书长非洲之角问题特使、联阿安全部队及其他有关各方需要加强对于各种活动的协调，理顺所提的举措，统筹兼顾地开展工作。

苏丹和南苏丹之间的边界沿线驻有武装团体和两国部队人员，依然是联合边界核查与监测机制当前和以后开展活动的潜在安全风险。除苏人解的队伍之外，据报还有其他武装行为体在边界两侧活动并做出安排，起码在阿布库萨制造过一

起持续阻挠队部部署工作的事件。非国家行为体妨碍联合边界核查与监测机制人员自由行动。在苏丹人民解放军-北方局的控制区，联合边界核查与监测机制不得不绕行数百公里才能到达队部。这给联阿安全部队的后勤造成了额外负担，影响了联阿安全部队在必要时迅速应对一切紧急情况的能力。

迄今为止，联合边界核查与监测机制仍然只有初步作业能力，四个区总部中能够运转的仅有两个，非军事化边界安全区里只建成了三个队部，而苏人解仍在非军事化边界安全区内驻扎。联合边界核查与监测机制必须做好准备，当双方像预期的那样进行谈判并同意立即恢复标界工作时，能迅速向全面作业能力切换。

联合边界核查与监测机制还缺乏执行任务所需的技术资产。现有的兵力和能力与任务授权的规模和水平严重不成比例。特别缺乏适当的部队机动和监视能力，需要更多的工程和医疗支持。例如，在卡杜格利 2 区使用一架没有航空成像功能的固定翼飞机在边界东部地区执行空中监测任务。联合边界核查与监测机制工作人员和双方的国家监测员均表示，无法在这种条件下进行充分的监测和监视。

建议

延长联合边界核查与监测机制的任务期限

鉴于苏丹和南苏丹的政治局势不定、边境地区的安全状况堪忧，建议联阿安全部队把支持联合边界核查与监测机制的期限再延长 6 个月。联合边界核查与监测机制仍是监测苏丹和南苏丹之间边界沿线局势的基本手段，随时准备在两个新政府开展并完成边界问题谈判时，协助从事标界及其他关键任务。

重振政治进程

在任何情况下，延长联阿安全部队支持联合边界核查与监测机制的期限，都不应当取代各方通过对话解决边界问题的义务。苏丹和南苏丹政府需要立即恢复直接会谈，从而执行关于边界问题的协定，达到安全理事会之前确定的基准。

还建议非洲联盟通过非洲联盟高级别执行小组与有关各方协调，至迟于 2019 年 10 月下旬召开一次联合政治和安全机制会议，就边界协议和安全安排的各个方面商定新的日程表和时间表。

政治进程一旦重启，联阿安全部队就可以把业务范围扩大到在非军事化边界安全区从事的安全和监测工作以外，与非洲联盟高级别执行小组和非洲联盟边境方案合作，为标界工作提供支持，而不止是在非军事化边界安全区承担安全和监测职能。联合边界核查与监测机制的撤出战略应当以苏丹和南苏丹之间边界协定中的关键步骤为基础。

改善联合边界核查与监测机制的能力

考虑到以上所说的技术短缺问题，需要加强联合边界核查与监测机制的业务能力，为之配备适当的对空监视及其他航空资产，向其提供对于执行监测与核查任务至关重要的战斗工程和医疗支持，在夜间行动期间也不例外。就此，鼓励各方给联合边界核查与监测机制的行动提供便利，批准夜间飞行。

还需要加强联合边界核查与监测机制的文职部分(由政治和民政干事组成)，从而改善其与地方行政机关和社区的联系，提高其在沟通和提升意识方面的能力。

联合边界核查与监测机制至今仍在初始业务能力内运行。如双方同意推动标界进程及其他方面工作，联阿安全部队就必须在兵力和装备方面保有充足的资源，当联合边界核查与监测机制切换到全面业务能力时予以支持。在此方面，将在后续报告中就联阿安全部队重组向安全理事会提出适当建议。

审查基准

当前基准系由安全理事会第2465(2019)号决议确立，重在执行苏丹和南苏丹先前达成的协定。在尚未设置此类政治里程碑时，联合边界核查与监测机制额外承担了建立信任的功能，在监测边界、保持预警能力、提示这一区域的和平与稳定受到的任何潜在威胁方面，发挥了关键作用。因此，建议审查基准，增加能反映联合边界核查与监测机制业绩和交付情况的新内容，但无须双方参与。

最后，谨向特派团代理团长兼部队指挥官 Mehari Zewde Gebremariam 少将、联合边界核查与监测机制主任 Gebremichael Beyene Tedla 准将、联阿安全部队全体工作人员表示由衷的感谢和赞赏，感谢他们在众多挑战面前拿出决心并作出奉献。还要特别感谢埃塞俄比亚政府坚持不懈地参与，支持阿卜耶伊地区和非军事化边界安全区实现和平与稳定。